

Los programas del Ejército del Aire, del planeamiento a la ejecución

ALEJANDRO YANIZ VELASCO
Comandante I.A.

INTRODUCCION

La efectividad de una organización se potencia cuando existe un equilibrio entre sus órganos de planeamiento y ejecutivos. Durante los últimos cinco años el Ejército del Aire ha experimentado un cambio en el modo de prever su futura actuación, al superponer sobre la primitiva estructura del Estado Mayor diversos programas. Ello ha posibilitado un mayor esfuerzo de planificación en aquellos temas que por su importancia motivaron la creación de una oficina propia de programa. Paralelamente se ha producido en este Organismo, un incremento del personal profesional perteneciente al Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos y, en menor medida, del de Intendencia; provocando un trasvase del potencial humano disponible en los Mandos Logísticos hacia el Estado Mayor. Dado que éste carece de atribuciones administrativas para realizar las contrataciones que el desarrollo de sus programas exigen, éstas deben seguir siendo efectuadas por aquellos Mandos.

El examen de la problemática peculiar derivada de todo lo anterior constituirá el objetivo de estas líneas, justificadas por la trascendencia operativa y económica del tema. Como ejemplo indicativo diremos que durante 1983 la actividad en un Negociado del MAMAT relacionado con estas tramitaciones, tuvo el siguiente desarrollo:

— Proyectos, modificaciones de material y/o expedientes de suministro y/o instalación tramitados a iniciativa del Mando, para desarrollar sus cometidos específicos, invirtien-

do los fondos asignados en el Ejercicio Económico para estos fines:

Número de expedientes, 24.

Valoración, 345 millones de pesetas más 390 mil \$.

— Expedientes generados directamente por órdenes y/o programas del Estado Mayor:

Número de Expedientes, 10.

Valoración, 12.789 millones de pesetas.

PLANTEAMIENTO

El Ejército del Aire encara actualmente una serie de programas cuyo desarrollo condicionará su actuación durante los 15 o 20 años próximos. Tal circunstancia es en parte coyuntural, ya que viene impuesta por la obligada y periódica sustitución de los aviones con que están dotados sus escuadrones de combate.

La primera fase de esta etapa se ha cerrado ya en algunos casos con la firma de los compromisos de compra, tras la selección del material correspondiente. Parecería, pues, que una vez cubierto este trámite no queda otra cosa por hacer sino esperar con ánimo dispuesto el cumplimiento del calendario previsto de entregas. Nada más lejos de la realidad. La complejidad que hoy día encierran tales cambios incluye:

— la preparación a los nuevos supuestos de nuestros Organismos y Centros logísticos y operativos;

— la colaboración con entidades e industrias no encuadrados en nuestros organigramas.

Esta segunda circunstancia viene obligada por la repercusión a nivel

nacional de este tipo de programas. Nadie pone en duda la necesidad de obtener el mayor número posible de contrapartidas para nuestra industria, coadyuvando a un mejor aprovechamiento de las inversiones efectuadas. En este sentido el Ejército del Aire ha mostrado desde un principio una decidida voluntad de apoyar estas actuaciones, si bien su materialización suscita cierta problemática que aquí se pretende abordar.

Primeramente habrá que seleccionar los objetivos a cubrir por la industria nacional y formalizar los contratos correspondientes. Este esquema tan simple exige la existencia de mecanismos que posibiliten:

— el estudio, tramitación y firma del contrato;

— la cumplimentación de los fines perseguidos, en ambas etapas hay dos aspectos involucrados:

— el administrativo, que ha de acomodarse a la legislación vigente;

— el técnico, que inicialmente debe permitir la definición del objeto del contrato y posteriormente posibilitar su seguimiento y control.

EL FACTOR TIEMPO

La fase de planeamiento de un programa no tiene un período de tiempo prefijado, aunque suele ser dilatado. Por el contrario, cuando pasa a ejecutarse, el Mando afectado ha de materializarlo con rapidez siendo así que la firma del contrato es el único trámite vinculante, ya que sus cláusulas serán las exigibles posteriormente a la empresa adjudicataria. De esta forma todo el programa puede peli-

gar por un tratamiento precipitado o incorrecto de esta etapa.

En este punto conviene advertir lo siguiente: EL CUMPLIMIENTO DE UNA TRAMITACION ADMINISTRATIVA NO SERA NUNCA GARANTIA DE QUE SE ALCANCEN LOS OBJETIVOS FIJADOS EN EL CONTRATO. El conseguir que el Organismo responsable de la contratación la efectúe "a la mayor brevedad", puede desembocar en un proceso en el que se aceleren los aspectos formales, vaciándola de contenido técnico, y comprometer con una firma prematura el desarrollo posterior. Los materiales y/o documentación que el Ejército del Aire vaya a suministrar deben ser cuidadosamente analizados, de modo que se asegure anticipadamente el cumplimiento de los plazos fijados, ya que su transgresión tendrá dos efectos igualmente nocivos:

- retrasar el proyecto;
- servir de excusa para liberar de sus propias responsabilidades a la empresa involucrada.

Las advertencias anteriores pueden parecer exageradas cuando el MAMAT y la DINFA gestionan anualmente gran número de proyectos y suministros. La diferencia estriba en que éstos se refieren a temas tratados habitualmente en aquellos Organismos, y que su realización estaba ya programada.

SUGERENCIA

Un punto de partida correcto sería el hacer que las contrataciones "extraordinarias" reciban un tratamiento similar al de las programadas. Veamos si ello es posible.

El objeto de estos experimentos suele ser la fabricación, suministro e instalación de elementos de muy variada naturaleza, por ejemplo, simuladores de vuelo, consolas de control, bancos de prueba, equipos especiales, instrumentación de aeronaves, etc. Estas situaciones están ya reguladas y resulta esclarecedor recordar las disposiciones existentes, por cuanto pueden servir de ayuda a los responsables de estos temas.

LEGISLACION

En el TITULO III (del Contrato de Suministro), Capítulo Primero (Disposiciones Generales), Artículo

83 de la Ley de Contratos del Estado, se establece que: "A los efectos de esta Ley, se considerará contrato de suministro la compra de bienes muebles por la Administración en la que concurra alguna de las siguientes características:

- 1.- ...
- 2.- ...
- 3.- Que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración".

Igualmente, en el párrafo primero del Artículo 84 se determina que: "El contrato de suministros se regulará por las normas contenidas en el presente título y, en su defecto, por las referentes al contrato de obras".

Las ideas a destacar en los párrafos anteriores son dos:

- La Administración debe fijar los criterios que han de guiar la fabricación del producto.

- El proceso debe regirse por lo dispuesto en las normas de los contratos de obras: la primera busca sustituir los proyectos exigidos para otros contratos, por un documento capaz de definir con precisión su objeto; la segunda atiende a facilitar el necesario control sobre el desarrollo que se seguirá.

OBSERVACIONES

El énfasis puesto sobre las disposiciones existentes trata de alertar ante un peligro detectado: cuando las negociaciones y concertación previas de los contratos "extraordinarios", se efectúan directamente entre el órgano de planeamiento y la futura empresa adjudicataria, sin la intervención del organismo que será finalmente responsable tanto de la contratación como del logro de los fines perseguidos, aquella plantea ante la Administración una postura de fuerza en base a la aquiescencia previa conseguida.

Aunque es conocido, también conviene mencionar que antes de iniciar la tramitación de cualquier expediente, es preceptiva la emisión del oportuno Certificado de Existencia de Crédito que ampare los abonos a efectuar. El incumplimiento de esta premisa anula cualquier actuación posterior, ya que administrativamente el contrato no existe, aún cuando se haya firmado éste y realizados trabajos por el adjudicatario. Corrobo-

rando lo anterior diremos que recientemente el Tribunal Supremo ha fallado en contra de la Administración ante el recurso de una empresa invocando el incumplimiento de este requisito, debiéndose negociar entre las partes las indemnizaciones a que hubiere lugar.

LA DIRECCION DE OBRA

Formalizado el contrato, las relaciones entre la Administración y el contratista se regulan en la Sección 1ª, Cláusulas 3ª a 10ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado. Destaca la figura del "Facultativo de la Administración Director de la Obra", como la persona... "con la titulación adecuada y suficiente, directamente responsable de la comprobación y vigilancia de la correcta realización de la obra contratada". Si por cualquier causa el contrato no ha sido convenientemente estudiado y no detalla las obligaciones de la empresa, siendo por el contrario muy preciso al enumerar los compromisos contraídos por la Administración, la persona designada para esta tarea se encontrará en una posición difícil por cuanto ha de velar por el cumplimiento del contrato en sus propios términos.

Dado que la tramitación administrativa derivada del contrato ha de formalizarse en los Mandos Logísticos, y que ésta va ineludiblemente ligada a la marcha de los trabajos a realizar por las industrias, se deduce la necesidad de que los Directores de Obra sean nombrados entre el personal técnico destinado en aquellos Mandos.

COORDINACION

De lo hasta aquí dicho se desprende la necesidad de que, una vez el órgano de planeamiento haya fijado el objetivo a cubrir, en las negociaciones contractuales intervengan responsables de los aspectos operativo, técnico, administrativo, legal y económico. Es precisa la coordinación y el buen hacer profesional de todos en esta fase inicial, así como una continuidad en la colaboración posterior con el representante de la Administración, para solventar las numerosas dificultades que el desarrollo de

un proyecto de cierta envergadura lleva consigo.

LA CUESTION TECNICA

La problemática que actualmente se le plantea al Ejército del Aire en este campo es particularmente grave, por cuanto hoy día destecnificación es sinónimo de indefensión. Tal hecho ha sido detectado por las empresas con futuro, que han modificado sus plantillas elevando el porcentaje de personal técnico titulado. En nuestro caso, el mantenimiento del número de plazas en las convocatorias anuales, se ve agravado por la carencia de cursos específicos de aplicación para el personal profesional del Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos. Por ello, todo oficial de nuevo o que cambia de destino, ha de emprender individualmente la adquisición de las técnicas de ingeniería que son de empleo habitual en cada área de trabajo. Simultáneamente sucede que el bagaje de conocimientos y experiencia adquiridos por la especial capacitación profesional de algunos de sus miembros, se pierde cuando el correspondiente Jefe pasa a la Reserva Activa.

Visto todo lo anterior, se conclu-

ye la necesidad de aumentar nuestra dotación de personal técnico y racionalizar la transferencia de conocimientos y experiencias. Esto último podría lograrse mediante la celebración periódica de un curso sobre "Técnicas de Ingeniería de Aplicación en el Ejército del Aire", para el que se debería recabar la colaboración del personal del Cuerpo en situación de Reserva Activa.

CONCLUSIONES

— Conviene mantener un equilibrio entre las capacidades de planeamiento y ejecutiva del Ejército del Aire. La tendencia actual puede agravarse al ejercerse de forma natural una mayor presión sobre los Mandos Logísticos, como consecuencia de la potenciación del Estado Mayor, lograda en parte gracias al personal de traído de aquellos Mandos.

— La materialización de los programas del Ejército del Aire sólo podrá llevarse a cabo con éxito, cuando exista una coordinación entre el órgano de planeamiento y el ejecutivo correspondiente. Esta coordinación es especialmente crítica en la fase previa a la contratación.

— Debería encauzarse y concertarse dentro del propio Estado Mayor, la actuación hacia los Mandos Logísticos de las diferentes oficinas de programa. Sólo así podrán éstos planificar su trabajo y lograr cierta efectividad.

— Debería incentivarse selectivamente la permanencia del personal de los Cuerpos en los Mandos Logísticos, habida cuenta la experiencia que requiere su actuación profesional. Los fallos se producen siempre en proceso de ejecución, cualquiera que sea su origen.

— Debe afrontarse con decisión un proceso de tecnificación del Ejército del Aire, facilitando a todos sus miembros, pero especialmente al personal del Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos, la adquisición de los conocimientos que las circunstancias actuales exigen.

— Las plantillas de personal técnico pueden establecerse en base a unas expectativas del "vector de carrera" individual, o atendiendo a cubrir las necesidades impuestas por el logro de una operatividad real del material. Parece más razonable este segundo planteamiento si el objetivo a conseguir es la efectividad del Ejército del Aire. ■

Efemérides aeronáuticas

MARZO. El día 7 de este mes del año 1930, el jefe de escuadrilla José Méndez Parada, de la Aviación Militar, pilotaba un biplano De Havilland DH-9, llevando como tripulante al soldado Fortunato de la Fuente. Cuando sobrevolaba Carabanchel Alto se produjo una avería en el motor, por lo que el capitán Méndez Parada ordenó al soldado saltar con el paracaídas, haciéndolo así aquél pero con la circunstancia de quedar enganchado en la cola del aparato, lo que visto por el piloto le llevó a maniobrar hasta lograr que se desprendiese, sin tomar en consideración la pérdida de altura del avión que no le permitiría a él arrojarlo. El soldado De la Fuente se salvó, y el capitán Méndez Parada —uno de los primeros paracaidistas que había habido en España— se estrelló con el biplano, dando su vida para salvar la de su tripulante.

Le fue concedida la Medalla Aérea y, casi treinta años más tarde, en 1959, se dio su nombre a la Escuela Militar de Paracaidistas de Alcantarilla.

LARUS BARBATUS